

Tuomioistuin isäntänä tupakkapolitiikassa

HEIKKI HIILAMO

Ovatko oikeudenkäynnit lainsäädäntöä parempi keino terveyspolitiikan kehittämisessä? Suomalaisessa yhteydessä kysymys saattaa kuulostaa oudolta siitäkin huolimatta, että Euroopan ensimmäinen tuotevastuuoikeudenkäynti tupakkayhtiöitä vastaan käytiin Helsingissä ja että pian on alkamassa vastaava oikeudenkäynti kevytsavukkeiden valmistajia vastaan.

Yhdysvalloissa tuomioistuimilla on paljon keskeisempi rooli yhteiskuntapolitiikassa, myös terveyspolitiikassa, kuin Euroopassa. Erityisen merkittävä se on ollut tupakkapolitiikassa. Yhdysvaltalainen malli on kuitenkin rantautumassa myös Eurooppaan. Suomessakin keskustellaan yhä enemmän siitä, onko valtion ja kuntien alibudjetoinnin näivettämä hyvinvointivaltio pelastettavissa vain valvomalla sosiaalisia oikeuksia tuomioistuimissa.

Yhdysvaltojen tupakkaoikeudenkäynnit alkoivat 1950-luvulla, kun keuhkosityöpään sairastuneet ihmiset nostivat ensimmäiset kanteet tupakkayhtiöitä vastaan. Taistelu oli aluksi toivotonta: vuoteen 1992 mennessä jätetyistä 813 kanteesta vain 23 pääsi oikeuden käsittelyyn ja nekin kaikki päättyivät kantajien tappioon.

Tilanne muuttui 1990-luvun puolivälissä, kun vaatimuksia alkoivat esittää sairastuneiden tupakoitsijoiden sijaan osavaltioiden hallitukset, jotka peräsivät tupakkayhtiöiltä tupakkasairauksien hoidon kustannuksia. Melko pian tupakkayhtiöt joutuivat tunnustamaan, että niiden olisi vihdoin pakko antaa periksi. Näin käynnistyivät neuvottelut, joiden tuloksena syntyi laaja sovintosopimus. Kyse ei ollut vain korvausvaatimusten sopimuksesta vaan ehdotuksesta uudeksi tupakkalainsäädännöksi.

Oikeusprosessi on tullut ulkomailla tunnetuksi – ennätysuurten korvausten lisäksi – siitä, et-

tä sen seurauksena tuli julkiseksi miljoonia sivuja tupakkayhtiöiden sisäisiä asiakirjoja. Asiakirjoihin perustuvat raportit ovat muokanneet kuvaa tupakkateollisuudesta kaikkialla maailmassa – ja johtaneet tupakkasääntelyn kiristämiseen.

Virginian yliopiston emeritaprofessori Martha A. Derrick tarkastelee yhdysvaltalaista oikeusprosessia kirjassaan *Up in Smoke* (Washington: CQ Press, 2005). Derrickin näkökulma on valtio-opillinen. Hän arvioi oikeudenkäynnin ja sitä seuranneen tupakkasääntelyn tarkoituksenmukaisuutta eri instituutioiden perustuslaillisten tehtävien näkökulmasta.

Varoitustekstien historia

Tupakkasääntelyllä on Yhdysvalloissa pitkät perinteet. Toisen maailmansodan aikana tupakanviljelijät säästyivät värväykseltä, koska heidän satoaan pidettiin tärkeänä sotaponnisteluille.

Tiedot tupakan vaaroista saivat kongressin säätämään vuonna 1965 lain varoitusteksteistä. Kaikkien savukeaskien ja -mainosten tuli sisältää teksti: ”Varoitus: tupakointi voi olla vaarallista terveydelle”. Terveysaktivistit olivat luonnollisesti erittäin pettyneitä lain sisältöön. Kyse ei ollut pelkästään laimeasta varoituksesta, vaan myös siitä, että varoitustekstin arveltiin säästävän savukkeiden valmistajat tuotevastuukanteilta.

Neljä vuotta myöhemmin kongressi ankaroit- ti varoitusta. Uusi teksti kuului: ”Varoitus: korkeimman lääkintäviranomaisen mukaan tupakointi on terveydelle vaarallista”. Vuonna 1984 otettiin käyttöön neljä vieläkin näyttävämpää varoitustekstiä, jotka alkoivat jo ärsyttää myös tupakanvalmistajia. Uuden lain taustalla oli kolmen suuren terveysjärjestön – American Cancer So-

ciety, American Lung Societyn sekä American Heart Associationin – yhteinen lobbaus.

Innovaatio tuotevastuussa

Tupakkaoikeudenkäyntien uuden aallon taustalla oli eräiden asianajajien menestys asbestia koskeissa tuotevastuujutuissa. Juuri nämä keksivät, että osavaltiot voisivat haastaa tupakkayhtiöt oikeuteen. Tupakkayhtiöt olivat pyrkineet turvaamaan paitsi tuotteidensa myynnin myös menestyksen tuomioistuimissa laajalla PR-kampanjalla, jonka tarkoituksena oli vakuuttaa suuri yleisö sekä tuomarit ja valamiehet siitä, ettei tupakka aiheuttaisi sairauksia, tai ainakin horjuttaisi käsitystä tupakan vaarallisuudesta.

Tieteellisen näytön vahvistuessa tupakkayhtiöt eivät enää voineet kiistää yleistä syy-yhteyttä tupakan ja sairauksien välillä. Sen sijaan ne väittivät kivenkovaa, ettei tupakka ollut aiheuttanut juuri vaatimuksia esittäneen kantajan sairauksia. Argumentti oli käyttökelvoton osavaltioita vastaan, jotka eivät hakeneet korvauksia erityisen vaarallisen syy-yhteyden perusteella.

Samaan aikaan tuomioistuimet alkoivat hyväksyä osittaisen vastuun tuotteen virheestä, mikä paransi tuotevastuukanteiden menestysmahdollisuuksia. Käänteentekevässä Rose Cippolonen tupakkajutussa vuonna 1992 New Jersey'n oikeus päätti, että tupakkayhtiö Liggett oli 20 prosentin vastuussa Cippolonen sairaudesta. New Jersey'n lainsäädännön mukaan korvausten maksamisen edellytyksenä oli 50 prosentin vastuu, eikä Rose Cippolonelle tuomittu korvauksia.

Voitto-osuuspalkkiot

Mississippi jätti tupakkakanteen ensimmäisenä osavaltiona toukokuussa 1994. Osavaltio vaati korvauksia ”oikeudettomasti rikastuneilta” tupakkayhtiöiltä sen perusteella, että se oli maksanut Medicaid-kustannuksia (köyhille tarkoitettu sairausvakuutus) tupakkasairauksien hoidosta. Pian lähes kaikki osavaltiot olivat esittäneet vastaavat kanteet.

Innostus oli niin suuri, että kolme osavaltiota oli valmiita jopa muuttamaan lainsäädäntöään tehdäkseen tilaa tupakkajutuille. Osavaltioissa luovuttiin prosessikiellosta, jonka mukaan osavaltio ei voinut olla kantajana omassa tuomioistuimessaan.

Prosessia eivät kuitenkaan vieneet eteenpäin viranomaiset. Taustalla oli Derrickin mukaan voittopalkkioita tavoittelevien asianajajien suostuttelu. Tässä vaiheessa julkinen valta alkoikin siirtyä asianajotoimistoille. Osavaltiot eivät halunneet käyttää oikeudenkäynteihin julkisia varoja. Näin ollen osavaltioiden yleiset syyttäjät (attorney general) laativat asianajajien kanssa voittopalkkiosopimuksia (contingency fee): mikäli oikeudenkäynti päättyisi tappioon, kantajalle ei jäisi kuluja maksettavaksi; mikäli oikeudenkäynti päättyisi voittoon, kantaja luovuttaisi merkittävän osan tuomituista korvauksista asianajajille.

Osavaltioiden yleiset syyttäjät lähtivät mukaan tupakkajuttuihin, koska heillä ei ollut niissä mitään hävittävää. Jutun ulkopuolelle jääminen sen sijaan olisi voinut merkitä huomattavaa tappiota ja vaikeuttaa syyttäjän valintaa seuraavissa vaaleissa. Derrickin mukaan nämä ”perverssit kannustimet” johtivat tupakkapolitiikassa historialliseen vaiheeseen, jossa houkkamaiset asianajajat ajoivat tupakkasääntelyä voittopalkkioiden toivossa.

Derrick kuvaa tupakkayhtiöiden asemaa kanteeseen liittyvien osavaltioiden määrän kasvaessa: ”Oli vaikea tehdä bisnestä massiivisen hyökkäyksen alla. Oli myös vaikea puolustautua hallitusta vastaan hallituksen tuomioistuimissa” (s. 83). Kuuden suurimman tupakkayhtiön oikeudenkäyntikulut olivat yhteensä noin 600 miljoonaa dollaria vuodessa. Yhtiöitä uhkasi yli 300 kesken olevaa oikeusjuttua, joiden vaatimukset kohosivat miljardeihin dollareihin. Osakkeenomistajat olivat hermostuneita.

Samaan aikaan myös teollisuuden rivit alkoivat repeillä. Pieni Liggett-yhtiö ilmoitti jo vuoden 1996 alussa halukkuutensa sopia juttu omalta osaltaan. Kesäkuussa 1997 kaikki yhtiöt olivat valmiita neuvottelemaan sovinnosta. Menestyksen syynä eivät Derrickin mukaan olleet yksinomaan asianajajien taidot. Tupakkapolitiikan ulkoiset olosuhteet olivat muuttuneet niin, että sääntelyn kiristämiseksi oli laajaa kannatusta. Tupakkasääntelyn kanavaksi ei kuitenkaan tullut kongressi vaan tuomioistuimet.

Historiallinen sopimus

Osavaltioiden ja tupakkayhtiöiden asianajajat solmivat kesäkuussa 1997 sopimuksen, jossa tupakkayhtiöt paitsi suostuivat huomattaviin korvauksiin myös taipuivat kannattamaan radikaaleja kei-

noja tupakoinnin vähentämiseksi. Sovintosopimukseen kuului muun muassa yhdeksän uutta varoitustekstiä. Samalla ehdotettiin, että kaikki tupakka-automaatit kielletään.

Tupakkasääntelyn näkökulmasta ratkaiseva kohta oli se, että tupakanvalvonta siirrettiin elintarvikevirastolle (Food and Drug Administration, FDA). FDA oli pitkään pyrkinyt ottamaan tupakan valvottavakseen sillä perusteella, että se sisältää riippuvuutta aiheuttavaa nikotiinia. Elintarvikevirastolla olisi mahdollisuus päättää kireistä toimista tupakoinnin rajoittamiseksi. Sen sijaan tupakkayhtiöille oli tärkeintä saada suoja kaikkia korvausvaatimuksia – myös mahdollisia ryhmäkanteita – vastaan. Sovinto oli itse asiassa laaja lakipaketti, joka vaati kongressin hyväksynnän.

Derrickin kirjan jännittävin osa koskee vuoden 1997 sovinnon käsittelyä kongressissa. Lähitiskö kongressi mukaan historialliseen tupakkasovintoon? Clinton kannatti sopimusta, mutta ei halunnut ottaa roolia sen viemisessä läpi kongressissa (Lewinsky-skandaali oli juuri tuolloin pahimmillaan).

Tupakka-aktivistien mielestä sovinto oli liian pehmeä tupakkateollisuudelle. Derrickin mukaan aktivistien mielestä tupakkayhtiöt olivat lainsuojattomia, joilla ei ollut mitään oikeutta istua neuvottelupöydässä eikä mitään etuja, joita pitäisi suojella. Pulmana oli myös se, että kongressin ulkopuolella syntyneelle lakipaketille ei löytynyt tukijaa, joka olisi lähtenyt hankkimaan sille kannatusta.

Samaan aikaan julkisuudessa tehtiin ensimmäisiä tupakkayhtiöiden sisäisiin asiakirjoihin perustuvia paljastuksia niiden väärinkäytöksistä. Senaattori John McCain Arizonasta esitti tiukemman ehdotuksen, joka olisi maksanut tupakkayhtiöille 368,5 miljardin dollarin sijasta 516 miljardia ja antanut niukemman suojan tulevia oikeusjuttuja vastaan. Tupakkayhtiöt halusivat ennen muuta kannesuojan ja käynnistivät näyttävän kampanjan McCainin lakiehdotusta vastaan. Lakipaketti kaatui lopullisesti heinäkuussa 1998.

Epäonnistunut sovinto

Oikeudenkäynnin osapuolet palasivat neuvottelupöytään. Tuloksena oli marraskuun 1998 sovinto (Master Settlement Agreement), joka kielsi tupakan ulkomainonnan, sarjakuvahahmojen

(mm. pahamaineisen Joe Camel -hahmon) käytön mainonnassa, tupakkayhtiöiden nimen käytön sponsoroinnissa sekä rajoitti tupakkalobbausta. Rajoituksia oli kuitenkin vähemmän kuin kesäkuun 1997 sopimuksessa. Sovinto oli myös halvempi tupakkayhtiöille. Ne sitoutuivat maksamaan – aikaisemmin erikseen sovittujen juttujen 40 miljardin dollarin lisäksi – arviolta 206 miljardia dollaria. Kyseessä oli kuitenkin Yhdysvaltain oikeushistorian mittavin korvaussumma.

Derrick arvostelee sovintoa jyrkästi. Ensinnäkään kyse ei hänen mielestään ollut vahingonkorvauksista vaan veronkorotuksesta, koska sovinnon kustannukset siirtyivät suoraan savukkeiden hintoihin. Sovitut korvaukset riippuivat ennen muuta savukkeiden myynnistä, eivät Medicaidin kustannuksista. Derrickin mukaan köyhät ja kouluttamattomat tupakkatautien uhrit eivät hyötäneet sovinnosta mitään. Kyse oli myös periaatteen loukkauksesta. Derrickin mielestä sovinto edusti päätöksentekoa, jossa ”verotetaan ilman edustusta” (taxation without representation).

Sovinnon seurauksena syntyi myös kartelli. Sovinnossa säädellään tarkasti niiden yhtiöiden toimintaa, jonka eivät olleet mukana sovinnossa tai jotka myöhemmin tulevat markkinoille. Pyrkimyksenä oli estää tilanne, jossa nämä hyötyisivät sovinnon osapuolen kustannuksella ja jossa osavaltioiden saamat maksut pienenisivät.

Markkinoille tuleville kilpailijoille määrättiin vakuusmaksu mahdollisia tulevia tuotevastuujuttuja varten. Sopimuksessa oli malliteksti tätä koskevaksi osavaltioiden lainsäädännöksi. Lain säätäminen ei ollut pakollista, mutta ilman sitä osavaltio oli vaarassa menettää huomattavan osan korvauksista. Samalla osavaltiot luopuivat oikeudesta nostaa syytteitä kilpailurikkomuksista.

Prosessissa oli mukana noin sata asianajotoimistoa, joiden voittopalkkio nousi parhaimmillaan 30 prosenttiin. Korvaussumman selvittyä palkkiot kohosivat niin suuriksi, että niiden kohutuullistamista varten perustettiin välimieslautakuntia. Asianajotoimistoille kertyi kuitenkin yhteensä noin 15 miljardia dollaria. Derrickin mukaan tämä oli tarpeeton kustannus julkisen vallan käytöstä: asianajotoimistot käyttivät tupakkajutuissa julkista valtaa yksityisen edun hankkimiseen. Jos tupakkatuotteiden veroa olisi korotettu, se ei olisi maksanut juuri mitään. Derrickin mukaan palkkiot olivat siksikin perusteettomia, ettei voitto-osuusjärjestelmää ole tarkoitettu julkisia tahoja vaan varattomia kantajia varten.

Lopuksi Derrick arvioi sovinnon tuloksia. Tupakointi – erityisesti nuorten tupakointi – ei ole vähentynyt odotetusti. Osavaltiot ovat vähentäneet tupakkasääntelyyn käytettäviä varoja. Sopimus ei ole parantanut kansanterveyttä yhtä tehokkaasti kuin lainsäädäntö. Lopulta elintarvikvirasto FDA menetti mahdollisuuden säädellä tupakkaa, mikä heikensi olennaisesti tupakkapolitiikan edellytyksiä.

Piristävä poikkeus asemasodassa

Derrickin keskeisin argumentti on, että osavaltioiden tupakkajutussa politiikka siirtyi lainsäätäjien käsistä oikeudenkäynnin osapuolille. Derrickin mukaan julkisen päätöksenteon tulisi ensisijaisesti pohjautua valittujen edustajien säätämisiin lakeihin, ei oikeudenkäynteihin.

Kirja on kiinnostava piristys tupakkakirjallisuuteen, jota muutoin leimaa asemasota: tupak-

kayhtiöiden johtajat jatkavat raudanlujaa puolustaan oikeudenkäynneissä, tupakoinnin vastustajat vertaavat tupakkajohtajia natseihin ja holokaustiin.

Derrick suhtautuu kriittisesti molempiin osapuoliin. Hänen mukaansa tupakkasääntely muistuttaa pitkistä moralismista Yhdysvaltojen politiikassa – samasta ilmiöstä, joka johti kieltolakiin ja näkyy vieläkin suhtautumisessa uhkapeleihin, ehkäisyyn, abortteihin ja avioliiton ulkopuolisiin suhteisiin.

Derrick osoittaa, että osavaltioiden tupakkajutujen taustalla oli evankelisia ja fundamentalistisia kristillisiä lahkoja. Hän huomauttaa myös, että tupakkasääntelyä ovat paradoksaalisesti kannattaneet vasemmistolaiset, jotka muutoin puolustavat vapaata elämäntyyliä. Derrick arvostelee myös tupakka-aktivisteja ja kutsuu erästä heistä ”ruohonjuurisiksi”. Samaan aikaan Derrick tunnustaa tupakkayhtiöiden pitkän valheen ja sen seuraukset.